



L'équivalence fiscale des revenus et la réforme de l'impôt sur le revenu

Jean-Marie Monnier

► To cite this version:

Jean-Marie Monnier. L'équivalence fiscale des revenus et la réforme de l'impôt sur le revenu. Revue française de finances publiques - RFFP, 2000, 69, pp.147-178. hal-00677605

HAL Id: hal-00677605

<https://hal.science/hal-00677605>

Submitted on 13 Mar 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ÉQUIVALENCE FISCALE DES REVENUS ET LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Article publié dans
Revue Française de Finances Publiques, n° 69, Mars 2000, pp. 147-178
Preprint

Jean-Marie MONNIER
Maître de conférences en sciences économiques
Université de Paris1 Panthéon-Sorbonne
(MATISSE, UMR-CNRS 8595)

L'abaissement du plafond du quotient familial s'inscrit dans le prolongement du débat sur l'articulation entre les prestations familiales et la fiscalité, provoqué en 1997 par la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Il préserve la majeure partie de l'économie budgétaire de 5 milliards de francs souhaitée par le gouvernement, et semble donner satisfaction aux tenants d'un système dont les allocations familiales, ouvertes à tous, sans lien avec le revenu mais compensant partiellement le coût de l'enfant, formeraient le socle. Dans le même temps il contente les partisans d'une politique redistributive excluant la fraction la plus aisée de la population du bénéfice des transferts publics.

Mais cet abaissement paraît également constituer la voie d'un compromis dans le débat nettement plus ancien sur les critères d'équité mobilisés par la "familialisation" de l'impôt sur le revenu. Les discussions sur les dispositifs fiscaux tenant compte *ex post* des configurations familiales reposent en effet généralement sur des jugements portant sur une référence que l'on considère légitime *ex ante*. Gérard Calot remarquait ainsi¹ qu'il existe principalement deux types de règles fiscales qui, appliquées aux ménages comprenant n enfants, traduisent deux conceptions de l'équité familiale horizontale : l'une la définit par l'égalité des ressources *ex ante* puis propose des corrections du calcul de l'impôt en fonction des charges de famille par l'introduction d'allègements ; l'autre considère que l'équité familiale horizontale est atteinte grâce à la prise en compte du revenu par part, ce qui implique d'introduire une règle pondérant les ressources des familles en fonction de leur composition. La première conception est qualifiée d'égalitariste, tandis que la seconde est dénommée paritariste. Ces deux conceptions se sont surtout affrontées sur la question de savoir si le quotient familial introduit un biais favorable aux plus hauts revenus. La littérature suscitée par cette discussion est passée en revue et critiquée dans une première partie consacrée à l'incidence du quotient familial. Dans une seconde partie, une nouvelle approche des fondements du calcul de l'impôt sur le revenu est proposée à partir de la notion d'équivalence fiscale des revenus. Cette mise

¹ Gérard CALOT, "Réflexions sur la prise en compte du nombre des enfants dans la législation familiale et fiscale", *Revue économique*, n° 6, novembre 1980, p. 1224.

en perspective permet dans une troisième partie d'aboutir à la formulation de deux propositions alternatives de réforme du dispositif actuel.

I. - LE DÉBAT CLASSIQUE SUR L'INCIDENCE DU QUOTIENT FAMILIAL

Dans le débat classique sur l'incidence du quotient familial, les études excluant une pondération des revenus en fonction des charges de famille concluent sur le fait que ce dispositif fiscal introduit un biais favorable aux détenteurs des plus hautes rémunérations, tandis que les tenants de la parité familiale considèrent qu'il préserve après impôt le niveau de vie des familles, de sorte qu'il n'engendrerait pas d'avantage spécifique.

A - LA CONCEPTION ÉGALITARISTE ET LE BIAIS INTRODUIT PAR LE QUOTIENT FAMILIAL

Alors que sous l'impulsion des idées natalistes et familialistes le quotient familial est introduit dans le système fiscal en 1945² sans susciter de réticence, les critiques de ce dispositif se développent très tôt à partir du constat selon lequel il avantagerait les familles riches. En 1946, le ministre des finances regrettait ainsi "le dégrèvement(...) accordé aux familles très riches"³, et proposait de le réformer rapidement. Cet argument sera ensuite repris par des auteurs d'origines différentes, mais avec des expressions très voisines⁴.

Dans la formulation la plus classique de la conception égalitariste, le biais engendré par le quotient familial est évalué par le gain en impôt procuré lors de l'entrée d'une nouvelle personne à charge dans le foyer fiscal, éventuellement rapporté au revenu disponible du ménage. En comparant ainsi l'impôt acquitté par des ménages dont on fait varier le revenu et les configurations familiales, on montre que ce gain est croissant avec le revenu, mais ne l'est pas systématiquement avec le nombre des enfants. En outre, si l'on cumule l'avantage procuré par le quotient familial et les prestations familiales, le système d'aide à la famille se montrerait particulièrement généreux envers les familles aisées⁵.

² Jean-Yves NIZET, "Fiscalité, économie et politique", Paris, LGDJ, 1991, p. 61 et s.

³ Cité par Pierre LAROQUE, "La politique familiale en France depuis 1945", Rapport pour le Commissariat général au plan, Paris, La Documentation française, 1985, p. 208.

⁴ Henri DELORME souligne que le quotient familial "accorde des avantages excessifs aux contribuables disposant des revenus les plus élevés" dans "L'impôt à l'époque du capitalisme monopoliste d'État", Paris, Éditions sociales, 1965, p. 207 ; Alfred SAUVY, tout en se réclamant pour sa part de la conception paritariste, écrit que ce principe "ne sera pris en considération qu'après la guerre, par le quotient familial, cette fois avec des faveurs excessives aux revenus élevés", dans "Histoire économique de la France entre les deux guerres", Tome 4, Paris, Fayard, 1975, p. 95.

⁵ Ce sont notamment les résultats auxquels parviennent avec deux méthodologies différentes, Étienne LOUIS et Jean de MARCILLAC, "Les aides financières aux familles : un édifice à reconstruire", *Projet*, n° 144, avril 1980, pp. 468-487 ; Étienne LOUIS et Jean de MARCILLAC, "Incohérent et injuste, le système des aides financières aux familles a besoin d'être totalement réformé", *Droit social*, n° 1, janvier 1981, pp. 113-123 ; Olivia ECKERT, "Prestations familiales, fiscalité et redistribution", *Revue française des affaires sociales*, 38è

Une seconde approche, développée plus récemment, considère le système de prélèvement dans son ensemble. Une étude publiée par l'INSEE en 1997⁶ utilise ainsi l'enquête sur le budget des familles établie à partir d'un échantillon représentatif de 9635 ménages, ce qui permet d'intégrer la quasi-totalité de leurs dépenses et de leurs recettes. Ce faisant, l'incidence de la fiscalité locale et des impôts sur la consommation est combinée à celle de l'impôt sur le revenu⁷. Outre la classique démonstration du caractère faiblement progressif du système fiscal, cette étude montre que le quotient familial contribue à cette orientation de manière significative.

Une troisième gamme de travaux se situe dans une perspective comparative. Deux articles publiés en 1988⁸ comparent les systèmes fiscaux français et britanniques (après la réforme de 1986) complétés de diverses prestations. En effet, la fiscalité anglaise ne tient aucun compte des configurations familiales dans le calcul de l'impôt, mais la législation britannique comporte un système d'aides directes à la famille. Pour préserver les résultats des déformations éventuellement induites par l'influence de structures démographiques différentes, le système britannique est appliqué aux familles françaises. Par ailleurs, les comparaisons sont réalisées à recettes fiscales (nettes des allocations) constantes, mais pour cela les paramètres de ce système redistributif sont corrigés. Selon les auteurs de ces études, le système anglais est supérieur au système français sous le double critère des revenus et de la composition de la famille. En d'autres termes, le remplacement du dispositif français, en particulier le quotient familial, par son homologue anglais améliorerait la progressivité du système redistributif à recettes fiscales constantes.

Il convient enfin de citer les travaux de Michel Glaude, qui visent à proposer des scénarios alternatifs de réforme de l'impôt sur le revenu⁹. Dans une première étape, le système du quotient familial est comparé à un système comprenant le quotient conjugal, mais avec deux dispositifs différents visant à tenir compte des charges de famille : un mécanisme d'abattements et un mécanisme de crédit d'impôt, tous deux calculés selon des méthodes inspirées du fonctionnement du quotient familial¹⁰. Les gains en valeur absolue retirés par

année, juin 1984, pp. 127-149.

⁶ INSEE, "Revenus et patrimoines des ménages-Édition 1997", *Synthèses*, n° 11, septembre 1997.

⁷ L'enquête sur les budgets des familles date de 1994, de sorte que la législation fiscale retenue est celle de cette même année. Les prélèvements sociaux dans lesquels la CSG est intégrée, sont étudiés séparément pour être ensuite ajoutés aux prélèvements fiscaux proprement dits.

⁸ Anthony ATKINSON, François BOURGUIGNON et Pierre-André CHIAPPORI, "What do we learn about tax reform from international comparison? France and Britain", *European economic review*, Vol. 32, 1988, pp. 343-352 ; Anthony ATKINSON, François BOURGUIGNON et Pierre-André CHIAPPORI, "Fiscalité et transferts : une comparaison franco-britannique", *Annales d'économie et de statistique*, n° 11, 1988, pp. 117-140.

⁹ Michel GLAUDE, "L'originalité du système du quotient familial", *Economie et statistique*, novembre 1991, n° 248, pp. 51-67.

¹⁰ Ainsi, l'abattement simulé est de 16 000 francs pour le premier enfant, mais est porté à 32 000 francs avec trois enfants à charge. De même, le crédit d'impôt qui est de 5300 francs

les ménages classés selon leur niveau de ressources sont alors comparés. De la comparaison des trois dispositifs, il ressort qu'ils se différencient par la fraction de la population qu'ils avantagent relativement. Jusqu'à un certain niveau de revenu, variable en fonction du nombre des enfants, les trois mécanismes sont équivalents. Pour les ménages dont les revenus nets imposables sont situés entre ce premier seuil et le plafond du crédit d'impôt, celui-ci est le plus avantageux. En fait, le système des abattements et celui du crédit d'impôt sont équivalents du point de vue du nombre de foyers concernés, mais différent par les sommes dont ceux-ci peuvent bénéficier en raison de l'un ou l'autre mécanisme, le crédit d'impôt ayant un impact plus radical. Lorsque les ménages perçoivent un revenu net imposable supérieur au plafond du crédit d'impôt, ils sont relativement avantagés par le quotient familial, même lorsque le plafonnement de celui-ci est appliqué. Au total, pour 20 millions de foyers fiscaux, il serait indifférent de conserver le quotient familial ou d'adopter l'un des deux autres mécanismes. Près de 4 millions de foyers fiscaux gagneraient à l'adoption d'un système d'abattements ou de crédits d'impôt tandis qu'un peu plus de 2 millions de foyers fiscaux y perdraient.

Dans un deuxième temps, Michel Glaude s'interroge sur le remplacement du quotient conjugal par un autre mécanisme. Les abattements ou crédits d'impôt pour personne à charge peuvent par définition être utilisés pour prendre en compte la présence d'un conjoint. Toutefois ils ne sont réellement viables que lorsque celui-ci apporte peu ou pas de ressources. Quand les deux conjoints sont actifs, ces mécanismes sont en effet largement insuffisants pour éviter la surtaxation des couples ce qui induit des effets dissuasifs sur le travail des femmes. Cela justifie l'ouverture d'une option entre imposition commune ou imposition séparée. Mais Michel Glaude souligne que la généralisation d'un mécanisme d'abattement ou de crédit d'impôt pose directement la question de l'égalité devant l'impôt, c'est-à-dire de la capacité des ménages à opter de manière adéquate entre imposition commune ou séparée, ou à opérer les bons choix d'affectation des personnes à charge. Si les choix optimaux sont opérés, Michel Glaude aboutit, avec le seul exemple d'un mécanisme d'abattement, à des résultats comparables à ceux qui sont décrits précédemment.

B - LE QUOTIENT FAMILIAL ET LA PARITÉ DES NIVEAUX DE VIE

Selon Gérard Calot et les défenseurs du quotient familial dans le débat classique, l'évaluation de l'incidence de ce dispositif en termes de "gain" ou d'"avantage", est fondée sur une incompréhension des fonctions de l'impôt sur le revenu. Celui-ci devrait en effet être qualifié d'impôt sur le niveau de vie¹¹ en raison de la règle de l'imposition par foyer. Celle-ci suppose de globaliser les ressources, quelle que soit la catégorie de revenu à laquelle elles se rattachent, sans que l'on distingue entre les apporteurs. Ce n'est donc pas l'activité productrice de revenu des individus qui est imposée, mais l'unité sociologique de base au sein de laquelle les ressources sont mises en commun¹². En conséquence, selon

pour le premier enfant à charge, est porté à 10 600 francs pour 3 enfants. Le mécanisme de calcul est donc basé sur celui des parts. Le barème est celui de la loi de finances pour 1990.

¹¹ Gérard CALOT, "Impôt direct et famille", *Revue française de finances publiques*, n° 14, 1986, p. 39.

¹² Conseil des impôts : "L'impôt sur le revenu", Onzième rapport au Président de la

Gérard Calot l'impôt assurerait la prise en compte conjointe du revenu et de la composition du foyer, comme les deux éléments déterminant le niveau de vie des ménages.

Dans ce cadre, la fonction de l'IRPP serait de préserver la parité des niveaux de vie après impôt, entre des ménages disposant avant impôt de revenus identiques, mais dont la composition est différente. Pour ce faire, les impositions sont différenciées de façon à assurer un même abaissement des niveaux de vie. Ceci est obtenu grâce à une règle d'équivalence des revenus, matérialisée par le mécanisme du quotient familial. Dès lors, la préoccupation des défenseurs du quotient familial n'est pas d'évaluer son impact redistributif ce qui constitue selon eux une problématique erronée compte tenu de la nature supposée de ce dispositif, mais de s'assurer de ce qu'il aboutit effectivement à la parité des niveaux de vie. Pour ce faire, ils utilisent un instrument proposé par l'économie appliquée, les échelles d'équivalences. Dans l'étude de la distribution des revenus, celles-ci permettent de normaliser les revenus en fonction de la taille et de la composition des ménages afin "de prendre en compte les différences de besoins"¹³, ce qui permet d'exprimer le coût engendré par une personne supplémentaire dans le ménage en termes d'équivalence par rapport au niveau de vie du premier adulte. Leurs fondements sont donc essentiellement normatifs, de sorte qu'il existe un grand nombre d'échelles d'équivalence. Parmi celles-ci, la plus utilisée est l'échelle d'Oxford, sur laquelle s'appuient les défenseurs du quotient familial.

Tableau 1 : nombre de parts de quotient familial et échelles d'Oxford pour quelques configurations familiales

Configurations familiales	Quotient familial	Échelle d'Oxford simplifiée (*)	Échelle d'Oxford "corrigée" (**)
Célibataire	1	1	1,2
Couple sans enfant	2	1,7	2
Couple, 1 enfant	2,5	2,2	2,6
Couple, 2 enfants	3	2,7	3,2
Couple, 3 enfants	4	3,2	3,7
Couple, 4 enfants	5	3,7	4,4

(*) L'échelle d'Oxford "simplifiée" donne 1 UC pour le premier adulte, 0,7 pour le deuxième adulte ou toute personne à partir de 15 ans, ou 0,5 UC pour tout enfant de moins de 15 ans.

(**) Selon les auteurs, deux échelles d'équivalence sont utilisées dans les comparaisons avec l'échelle induite par le quotient familial. La première est l'échelle d'Oxford *stricto sensu*. Quant à la seconde parfois employée, nous l'intitulons échelle d'Oxford "corrigée".

La comparaison des échelles d'équivalence illustrées pour quelques configurations familiales par le tableau 1, conduit les défenseurs du quotient familial dans le débat classique à conclure que ce dispositif préserverait la parité des niveaux de vie. En effet l'échelle d'équivalence induite par le quotient familial suit "approximativement" l'échelle

République, Paris, Journal officiel de la République française, 1991, p. 230.

¹³ Anthony ATKINSON, Lee RAINWATER et Timothy SMEEDING : "La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE", Paris, OCDE, 1995, p. 21.

d'Oxford corrigée, ce qui permettrait de démontrer qu'il n'apporte aucune aide spécifique aux familles.

Il reste que cette conclusion repose sur une interprétation contestable de la règle fiscale et est dépendante de l'échelle d'équivalence utilisée à titre de comparaison. Comme la conception égalitariste, la conception paritariste présente des insuffisances qui conduisent à remettre en cause les termes du débat classique.

C - LES INSUFFISANCES DES DEUX CONCEPTIONS

Au delà du caractère nécessairement arbitraire de la définition de normes d'équité, les deux conceptions qui viennent d'être rapidement présentées à propos du débat sur l'incidence du quotient familial font l'objet de critiques conduisant à contester leurs conclusions.

1. La critique de la conception égalitariste s'est essentiellement portée sur le plan méthodologique, en commençant par les hypothèses implicites sur lesquelles elle repose. Ainsi, pour que l'entrée d'une nouvelle personne à charge dans le foyer fiscal procure le gain fiscal calculé, il faut que le revenu ne bouge pas avec la modification de la configuration familiale. En d'autres termes, ce mode de calcul suppose qu'il y a indépendance entre le revenu et le nombre des enfants, ce qui notamment à partir du troisième enfant est loin d'être systématiquement le cas¹⁴. La méthode des cas types qui est très fréquemment utilisée présente à cet égard l'inconvénient de se situer dans un cadre purement statique, qui ne permet pas de prendre en compte la dynamique des choix d'activité professionnelle au sein des familles.

Une autre critique d'ordre méthodologique porte sur la définition du biais fiscal en valeur absolue du gain d'impôt, utilisée dans certains articles mentionnés précédemment. Les dérogations à la "norme" fiscale que sont les dépenses fiscales et les modifications du droit qui, à l'instar du quotient familial (considéré comme un élément structurel de l'impôt sur le revenu et non comme une simple dépense fiscale) sont engendrées par l'interventionnisme fiscal, ont habituellement pour fonction d'introduire des formes de discrimination ou d'incitation légitimées aussi bien par des motifs de justice sociale que par des critères d'efficacité économique. Or elles conduisent toutes, dès lors qu'elles sont appliquées dans le cadre d'un impôt progressif, à l'apparition d'un gain croissant en valeur absolue avec le revenu. C'est la raison pour laquelle, un gain croissant en valeur absolue ne signale un biais favorable aux revenus les plus élevés que si la disposition fiscale les provoquant est directement associée à un comportement observé principalement chez les ménages les plus aisés¹⁵, ce qui n'est pas le cas du quotient

¹⁴ Voir Claude THÉLOT et Michel VILLAC, "Politique familiale, bilan et perspective", Rapport à la Ministre de l'emploi et de la solidarité et au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, La documentation française, Paris, 1998.

¹⁵ Jean-Marie MONNIER, "Les prélèvements obligatoires", Économica, Paris, 1998, p. 89 et s.

familial¹⁶. Si par ailleurs on utilise une méthode d'évaluation du biais en valeur relative, soit par exemple le rapport entre le gain en valeur absolue engendré par l'entrée d'une personne supplémentaire dans le foyer fiscal, et la différence entre les revenus par part correspondant aux deux configurations familiales, on obtient le résultat suivant : d'abord croissants, les gains relatifs connaissent un plafond puis décroissent pour les revenus imposables les plus élevés, au delà de un million de francs¹⁷. Ceci résulte de l'autoplafoonnement de tout gain fiscal associé à la présence d'un taux marginal supérieur.

Les travaux présentés par Anthony Atkinson, François Bourguignon et Pierre-André Chiappori ont fait l'objet de critiques approfondies de nature méthodologique de la part de Henri Sterdyniak¹⁸. Pour résumer, les ajustements et les corrections employés pour rendre comparables les deux systèmes altèrent profondément selon ce dernier auteur, les résultats obtenus. Par exemple, le système de transfert britannique présenté ne correspond en rien à sa pratique effective, puisque pour favoriser la comparaison les 3 auteurs multiplient par 2 le montant des transferts sociaux en Grande Bretagne. Henri Sterdyniak souligne également que le raisonnement étant mené sans prendre en compte les unités de consommation, il n'est pas possible d'évaluer l'impact redistributif du passage d'un système à un autre. En d'autres termes, les familles étant classées par revenu et non par revenu par unité de consommation, la comparaison serait par construction biaisée en défaveur du système français. Ainsi, la prise en compte proposée par Henri Sterdyniak des unités de consommation permet-elle de montrer que le passage au système britannique se ferait en faveur des personnes sans enfant ou avec un enfant et au détriment des familles de taille plus importante. En outre, s'interrogeant sur le mode de résorption de la pauvreté, l'une des conclusions des trois auteurs relevées par Henri Sterdyniak serait que le niveau de revenu nécessaire pour sortir de la pauvreté serait identique quelle que soit la taille de la famille.

¹⁶ S'en tenir simplement à une condamnation d'une disposition fiscale au motif qu'elle engendre un gain croissant en valeur absolue avec le revenu devrait logiquement conduire à remettre en cause l'ensemble des allègements accordés dans le cadre de l'impôt sur le revenu, quelle qu'en soit la forme (car même une réduction d'impôt induit un biais de ce type si elle s'impute sur un impôt calculé à un taux marginal élevé). En effet, si par exemple la réduction d'impôt accordée au titre des emplois familiaux accorde un gain massivement favorable aux plus hautes rémunérations principalement parce qu'elle est liée à un comportement que l'on observe dans cette partie de la population (l'emploi de personnel à domicile), on constate que l'encouragement fiscal à l'épargne populaire aboutit au même résultat. Il faut donc se donner une autre définition du biais fiscal que le simple gain croissant en valeur absolue.

¹⁷ Jean-Marie MONNIER, "Normes d'équité fiscale et quotient familial", dans Jean-Marie MONNIER (ed.), "Dynamiques économiques de l'équité", Economica, Paris, 1999, pp. 273-295.

¹⁸ Henri STERDYNIAK, "Pour défendre le quotient familial", dans MIRE, "Comparer les systèmes de protection sociale Vol. 1 Rencontres d'Oxford", Imprimerie nationale, Paris, 1994, pp. 401-440.

Finalement, ce débat sur la comparaison des systèmes français et britanniques renforce les interrogations relatives aux hypothèses des différentes études et porte l'attention sur l'interprétation des conclusions tirées des estimations du biais éventuellement induit par le quotient familial. Ainsi, dans le cas du travail présenté en 1997 par l'INSEE on relève que la CSG est classée parmi les prélèvements sociaux, ce qui l'écarte de la fiscalité proprement dite. Pourtant sa nature fiscale a été réaffirmée par le Conseil constitutionnel et elle occupe une place grandissante dans la fiscalité des revenus des ménages. Or, dans la mesure où elle ne tient aucun compte des charges de famille, la CSG réduit la personnalisation de la fiscalité directe. Par ailleurs si le quotient familial atténue la progressivité du système fiscal, l'INSEE relève également que la réduction d'impôt procurée aux familles compense le supplément de taxes indirectes engendré par leur plus fort niveau de consommation associé à leur taille. On peut donc se demander si la compensation d'une surtaxation des familles par la fiscalité indirecte doit être considérée comme une "atténuation" de la progressivité ou comme la traduction d'un principe d'égalité devant la charge fiscale.

2. Les remarques précédentes sur la méthodologie des travaux relatifs à l'incidence du quotient familial incitent à considérer de la même façon la conception paritariste classique. Celle-ci repose en effet sur des hypothèses sujettes à critiques. Ainsi en va-t-il de l'affirmation selon laquelle l'impôt sur le revenu devrait être qualifié d'impôt sur le niveau de vie, qui conduit à réexaminer les fondements de la taxation des revenus en France. Si la notion de niveau de vie était présente dans l'exposé des motifs de la loi de 1945, le législateur n'est pas allé au delà, alors que l'impôt sur le revenu a depuis lors connu de profondes réformes. Il s'ensuit que comme le relevait le Conseil des impôts, "la loi ignore le concept de niveau de vie"¹⁹. En fait, les textes fondateurs de l'impôt en France et l'interprétation qu'en a donnée le Conseil constitutionnel rattache la fiscalité des revenus à la notion de faculté contributive que l'on ne peut confondre avec celle de niveau de vie²⁰. En outre, la personnalisation de l'impôt sur le revenu par le quotient familial ne se résume pas à une simple "familialisation". En effet, d'autres critères d'attribution de demi-parts supplémentaires de nature essentiellement sociale sont inscrits dans la règle fiscale, même si dans la période récente leur nombre a diminué. On peut enfin s'étonner d'une notion de niveau de vie appréhendé avant impôt sur le revenu mais après cotisations sociales. On comprend bien évidemment quelle pourrait être la difficulté pratique de concevoir un impôt établi sur une assiette calculée après déduction de ce même impôt. Celui-ci n'en constitue pas moins comme les prélèvements sociaux avec lesquels il contribue fortement à la redistribution, un emploi obligatoire du revenu primaire. Or il n'existe dans l'argumentation de Gérard Calot aucune justification d'un traitement différencié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu dans ce qui constituerait selon lui les fondements de son assiette. Tous deux doivent pourtant être imputés sur les revenus d'activité pour déterminer le revenu disponible qui constitue de fait l'indicateur du niveau de vie des ménages.

¹⁹ Op. cit. p. 230.

²⁰ Sur le contenu de la notion de faculté contributive, on pourra se reporter utilement à Pierre CONCIALDI, "Comment évaluer la progressivité des prélèvements obligatoires ?", XIV^e journées de l'Association d'économie sociale, "Méthode de l'évaluation des politiques sociales", Lille, 15 et 16 septembre 1991, miméo.

Il reste que dans l'hypothèse d'une utilisation de la notion de niveau de vie et en faisant abstraction des critères de personnalisation non familiaux, on peut s'interroger sur la validité de l'échelle d'équivalence employée par les défenseurs de la conception paritariste classique. On a rappelé plus haut les fondements essentiellement normatifs des échelles d'équivalence. On peut ajouter que les travaux empiriques montrent que ces échelles ne sont pas constantes puisqu'elles varient notamment avec l'âge des enfants et la position des ménages dans l'éventail des revenus. En outre des travaux reprenant la méthode de Michel Glaude et Mireille Moutardier²¹ mais fondés sur des données récentes (1995), montrent que si le coût de l'enfant reste relativement stable depuis 1979, les économies d'échelle réalisées par les ménages sont croissantes avec le nombre des enfants principalement à partir du troisième²². Pour cette raison, l'INSÉE a proposé une nouvelle échelle dans laquelle partant d'une UC pour le premier adulte chaque adulte supplémentaire compte pour 0,5 et chaque enfant pour 0,3. Le tableau 2 souligne l'écart croissant avec le nombre des enfants entre chacune des trois échelles d'équivalence, par rapport au quotient familial.

Tableau 2 : nombre de parts de quotient familial et échelles d'équivalence

Configurations familiales	Quotient familial	Échelle d'Oxford simplifiée (*)	Échelle d'Oxford "corrigée"	Échelle Hourriez-Olier simplifiée
Célibataire	1	1	1,2	1
Couple sans enfant	2	1,7	2	1,5
Couple, 1 enfant	2,5	2,2	2,6	1,8
Couple, 2 enfants	3	2,7	3,2	2,1
Couple, 3 enfants	4	3,2	3,7	2,4
Couple, 4 enfants	5	3,7	4,4	2,7

Ce tableau permet enfin de relever que le centrage de l'échelle d'Oxford sur 2 unités de consommation opéré par certains défenseurs de la conception paritariste classique²³, conduit par une simple règle de 3 à déplacer (ce que nous traduisons par le terme de "correction") l'échelle d'Oxford de telle sorte qu'elle suivrait "approximativement" l'échelle donnée par le quotient familial. Ce centrage repose sur l'hypothèse implicite selon laquelle le quotient conjugal constituerait la norme de référence fiscale, ce qu'il convient de vérifier. Pour ce faire, nous proposons dans la suite de cet article de procéder à un réexamen de la règle fiscale à partir de la notion d'équivalence fiscale des revenus.

II. - L'ÉQUIVALENCE FISCALE DES REVENUS

Gérard Calot propose d'interpréter le calcul de l'impôt sur le revenu comme un mécanisme de mise en équivalence des revenus. Toutefois il s'arrête au simple quotient

²¹ Michel GLAUDE et Mireille MOUTARDIER, "Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989", *Economie et statistique*, novembre 1991, n° 248, pp. 33-49.

²² Jean-Michel HOURRIEZ, Lucile OLIER, "Niveau de vie et taille du ménage : estimation d'une échelle d'équivalence", *Economie et statistique*, août à octobre 1997, n° 308/309/310, pp. 65-94.

²³ Notamment Henri STERDYNIAK, *op. cit.*, p. 407.

familial, et le présente comme une "règle d'équivalence des niveaux de vie entre foyers de composition différente"²⁴ ce qui induit les difficultés que l'on vient d'évoquer.

C'est la raison pour laquelle, nous préférons dans les lignes suivantes utiliser une nouvelle notion, celle d'équivalence fiscale des revenus imposables en considérant que deux revenus imposables seront dits fiscalement équivalents lorsqu'ils supportent le même taux d'imposition donné par le rapport entre le montant de l'impôt à payer et le niveau du revenu imposable. Cette notion prend ainsi uniquement en compte les dispositifs contenus dans la règle de droit et le résultat auquel ils parviennent quant à la charge fiscale supportée par les contribuables. Elle ne dépend donc pas, contrairement à la notion d'équivalence des niveaux de vie, des échelles d'équivalence utilisées dans la littérature économique dont la définition est nécessairement normative. En conséquence, la notion d'équivalence fiscale des revenus peut être utilisée pour l'ensemble des dispositifs fiscaux appliqués aux revenus et sur l'intégralité de l'éventail des rémunérations de façon à en analyser les conséquences. Elle permet en particulier d'identifier les critères d'équité mis en oeuvre dans le cadre de l'impôt sur le revenu français, et les modalités de leur application effective. Le quotient familial, le mécanisme de la décote et le plafonnement du quotient familial peuvent ainsi être réinterprétés.

A - UNE RÉINTERPRÉTATION DU QUOTIENT FAMILIAL

Le mécanisme du quotient familial se décompose en trois étapes. Dans un premier temps le revenu imposable net est divisé par le nombre de parts dont dispose un contribuable en raison de sa situation de famille et du nombre de personnes à sa charge, ce qui donne le revenu pour une part. Au sens fiscal du terme, ce rapport constitue le "quotient familial". Le revenu pour une part étant connu, le montant de l'impôt pour une part est calculé en appliquant à ce revenu le barème contenu dans la loi de finances. On détermine ensuite le montant de l'impôt mis à la charge du contribuable en multipliant l'impôt pour une part par le nombre de parts dont il dispose. La littérature relevant de la conception paritariste classique englobe l'ensemble de ces opérations dans le terme générique de quotient familial. Ce faisant elle confond le mécanisme de la division du revenu imposable qui donne l'assiette pour une part, et le mode de détermination du nombre de parts, ces deux éléments pouvant faire l'objet d'aménagements législatifs séparés.

Pour illustrer les caractéristiques du quotient familial deux tableaux (3 et 4) sont présentés. Ils contiennent les revenus nets imposables²⁵ fiscalement équivalents correspondant à deux niveaux de quotient familial au sens strict différents (60.000 francs et 150 000 francs) pour quelques configurations familiales, et leurs taux d'imposition.

Tableau 3 : Revenus et impôts équivalents à un revenu pour une part de 60 000 francs (barème et législation applicables aux revenus de 1998)

²⁴ Gérard CALOT, "Impôt direct et famille", op. cit., p. 43.

²⁵ Les revenus nets imposables figurant dans ce tableau et dans les suivants s'entendent bien évidemment après prise en compte des règles d'assiette spécifiques à chaque catégorie de revenu. Si par exemple il s'agit de salaires, le revenu imposable est obtenu après déduction de 10% pour frais professionnels et abattement de 20%.

Revenu pour une part	Nombre de parts	Revenus équivalents	Impôt	Taux d'imposition
60 000 F	1	60 000 F	4 728 F	0,08
	2	120 000 F	9 457 F	0,08
	2,5	150 000 F	11 821 F	0,08
	3	180 000 F	14 185 F	0,08
	4	240 000 F	18 914 F	0,08
	5	300 000 F	23 643 F	0,08

Tableau 4 : Revenus et impôts équivalents à un revenu pour une part de 150 000 francs (barème et législation applicables aux revenus de 1998, avant plafonnement éventuel)

Revenu pour une part	Nombre de parts	Revenus équivalents	Impôt	Taux d'imposition
150 000 F	1	150 000 F	32 063 F	0,21
	2	300 000 F	64 126 F	0,21
	2,5	375 000 F	80 158 F	0,21
	3	450 000 F	96 189 F	0,21
	4	600 000 F	128 253 F	0,21
	5	750 000 F	160 316 F	0,21

Ces deux tableaux permettent de souligner que le système de la division du revenu imposable associé au barème, constitue un mécanisme de mise en équivalence fiscale des revenus imposables. En d'autres termes, chaque niveau de revenu net imposable pour une part définit une classe de revenus fiscalement équivalents au sens où ils supportent le même taux d'imposition.

En termes d'équité, les propriétés du système du quotient familial peuvent être résumées de la façon suivante. D'une part, le quotient familial induit une forme spécifique de l'équité horizontale selon laquelle, après personnalisation de l'impôt par le calcul du nombre de parts, les revenus d'une même classe définie par un même quotient familial subissent le même taux d'imposition. Par ailleurs, du point de vue de l'équité verticale, deux caractéristiques apparaissent :

- Au sein d'une même classe de revenus fiscalement équivalents, la progressivité de l'impôt sur le revenu est neutralisée puisque chaque revenu équivalent supporte un même taux d'imposition.

- Pour autant, la progressivité ne disparaît pas, mais elle prend une forme spécifique. Le taux moyen d'imposition n'est croissant qu'entre les classes de revenus fiscalement équivalents, croissantes au sens où le quotient familial les définissant est croissant.

Enfin, s'agissant de la question du centrage des échelles d'équivalence évoquée précédemment, la mise en équivalence fiscale des revenus provoquée par le "système du quotient familial" fonctionne de telle sorte que chaque classe de revenus fiscalement équivalents est définie par un certain quotient familial, c'est-à-dire par un certain revenu pour une part, qui est associé par l'intermédiaire du barème à un taux d'imposition particulier. Il en va notamment ainsi quelle que soit l'échelle d'équivalence contenue dans le mode de calcul du nombre de parts, de sorte qu'échelle d'équivalence du quotient

familial et règle de la division du revenu doivent bien être distinguées. Il s'ensuit que le quotient conjugal, c'est-à-dire l'attribution de deux parts aux couples mariés, ne peut être considéré comme la norme de référence dans la définition des échelles d'équivalence alternatives. La "correction" de l'échelle d'Oxford simplifiée est donc illégitime et apparaît plutôt comme une hypothèse *ad hoc*, visant à démontrer la validité de l'argumentation paritariste classique.

B - LA DÉCOTE ET LA TRANSITION ENTRE DEUX FORMES D'ÉQUIVALENCE FISCALE DES REVENUS

La décote peut également être analysée à partir de la notion d'équivalence fiscale des revenus. Elle vise à annuler ou à réduire l'impôt de certains contribuables en se greffant sur le quotient familial au début de l'éventail des revenus imposables. Le plafond (P) (exprimé en impôt, soit 3330 francs pour l'imposition des revenus de 1998) de la décote étant fixé, si la cotisation (C) des contribuables est inférieure à ce plafond la décote (D) est obtenue en soustrayant C du plafond ($D=P-C$). Le montant ainsi calculé est alors retranché ($C^*=C-D$) de la cotisation du contribuable, de sorte qu'elle entraîne un allègement de la totalité de l'impôt dû lorsque C ne dépasse pas la moitié du plafond de la décote²⁶.

Instaurée afin de permettre l'exonération des contribuables ne percevant que le SMIC et disposant de 1 ou 1,5 part de quotient familial, elle a été généralisée durant les années 1980 à l'ensemble des contribuables de situation modeste. Combinée au seuil de mise en recouvrement, la décote donne le seuil réel d'imposition des revenus. Mais puisqu'elle se greffe sur le système du quotient familial, il est possible de décrire pour toutes les configurations familiales l'échelle des revenus fiscalement équivalents au seuil réel d'imposition²⁷. Depuis la loi de finances pour 1997 et la diminution du plafond de la décote, ce seuil est inférieur au SMIC pour une part, de sorte que l'échelle des revenus équivalents au seuil réel d'imposition ne constitue plus une échelle d'équivalence fiscale du SMIC.

En termes d'équivalence fiscale des revenus, l'impact apparent de la décote est l'introduction de distorsions dans l'application du mécanisme du quotient familial. La première d'entre elle consiste à rattacher au taux 0 l'ensemble des revenus se situant sous son seuil de déclenchement, même lorsqu'il s'agit de revenus imposables qui dans le cadre du mécanisme du quotient familial devraient correspondre à des taux d'imposition non nuls²⁸. Au regard de notre définition de l'équivalence fiscale des revenus, la décote définit donc une classe de revenus fiscalement équivalents rattachés au taux 0.

Au delà de ce premier impact, la relation entre la décote et le quotient familial peut être appréciée en délimitant trois espaces dans l'éventail des revenus fiscalement équivalents au sens du quotient familial :

²⁶ Puisque dans ce cas $2C-P < 0$.

²⁷ Voir Jean-Marie MONNIER, "Les conséquences de la taxation des allocations familiales à l'impôt sur le revenu", *Droit social*, n° 11, novembre 1996, pp. 906-912.

²⁸ Ainsi, pour les revenus de 1998 imposés en 1999, la première tranche taxée au taux 0 s'achève à 26 100 francs pour une part.

- S'agissant des classes de revenus fiscalement équivalents au sens du quotient familial situées sous le seuil de la décote pour l'ensemble des configurations familiales, le rattachement au taux 0 par la décote domine le mécanisme du quotient familial.

- À l'extrémité supérieure de l'éventail des revenus, et pour les classes de revenus fiscalement équivalents dont le quotient familial (revenu pour une part) est supérieur au plafond de la décote, seul s'applique le mécanisme de mise en équivalence fiscale des revenus défini par le quotient familial. Celui-ci domine donc la décote pour cette partie de l'échelle des rémunérations.

- Enfin, pour ce qui concerne les classes d'équivalence fiscale des revenus situées à un niveau intermédiaire, la décote joue comme un mécanisme de transition entre la classe d'équivalence rattachée au taux 0 et l'équivalence fiscale définie par le quotient familial. Le tableau 5 ci-dessous illustre ce mécanisme pour quelques configurations familiales à partir d'un exemple simple.

Tableau 5 : Mécanisme de transition induit par la décote dans le cas des revenus équivalents à 35 000 F pour quelques configurations familiales (avant application du minimum de perception, barème et législation applicables aux revenus de 1998)

Revenu pour une part	Nombre de parts	Revenus équivalents	Impôt	Taux d'imposition
35 000 F	1	35 000 F	0 F	0
	2	70 000 F	408 F	0,006
	2,5	87 500 F	1342 F	0,015
	3	105 000 F	2277 F	0,022
	4	140 000 F	3738 F	0,027
	5	175 000 F	4672 F	0,027

La décote n'introduit donc pas de rupture dans le système de mise en équivalence fiscale contenu dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, l'analyse en termes d'équivalence fiscale des revenus permet d'identifier les critères d'équité effectivement appliqués dans le cadre du calcul de l'impôt sur le revenu et de délimiter leurs domaines de validité respectifs.

C - LE PLAFONNEMENT DU QUOTIENT FAMILIAL : UNE RUPTURE DANS L'ÉQUIVALENCE FISCALE DES REVENUS

Le mécanisme du plafonnement du quotient familial consiste à limiter le gain en impôt procuré par chaque demi-part supplémentaire au delà de deux parts. Avec la loi de finances pour 1999, le plafonnement est passé de 16 380 francs à 11 000 francs.

Pour Claude Thélot et Michel Villac, ce mécanisme peut se justifier de deux manières. Selon la conception égalitariste, le plafonnement est une façon de réduire l'avantage procuré par le quotient familial aux revenus les plus élevés. Dans la perspective paritariste classique, le "coût" de l'enfant varie avec la structure sociale, c'est-à-dire avec le niveau de vie. Mais on peut également admettre la présence de facteurs qui amortissent l'augmentation du "coût" d'un enfant supplémentaire, par exemple l'existence d'économies

d'échelle lorsque le ménage s'agrandit, la possibilité ouverte à tous d'accéder à des consommations gratuites grâce aux services publics, etc. En d'autres termes, la variation du "coût" n'est pas proportionnelle à la variation du niveau de vie de sorte que le plafonnement du quotient familial apparaît comme un correctif à la dureté de la parité des niveaux de vie. Il reste, qu'aucune estimation de ce différentiel ne vient justifier dans l'argumentation de Claude Thélot et Michel Villac le niveau du nouveau plafond. La seule préoccupation invoquée est celle du rendement de la mesure qui correspond à l'objectif fixé par les pouvoirs publics. Mais Claude Thélot et Michel Villac soulignent également que le gain budgétaire croît plus que proportionnellement à la réduction du plafond²⁹. Cela laisse entendre que ce plafond pourrait connaître des variations, sans cohérence avec la logique induite par la règle fiscale, au gré des vicissitudes de la conjoncture économique et de la politique budgétaire.

Même si elle apparaît intuitivement comme une tentative de compromis entre les deux conceptions, l'argumentation de Claude Thélot et Michel Villac se place explicitement dans le cadre de la conception paritariste classique. Or, comme cela a été montré précédemment, le mécanisme du quotient familial ne peut être rattaché à cette conception. C'est la raison pour laquelle on se propose ici d'analyser le plafonnement du point de vue de l'équivalence fiscale des revenus définie plus haut.

On peut en premier lieu relever que dans sa configuration actuelle, le plafonnement consiste à introduire des formes de différenciation au sein des classes de revenus fiscalement équivalents au sens du quotient familial. Il ne s'applique en effet qu'au delà de deux parts, et ne touche que partiellement les personnes (invalides en particulier) bénéficiant de demi-parts supplémentaires pour des motifs autres que la présence d'enfants à charge³⁰. Ceci peut être considéré comme une nouvelle forme de personnalisation (certes complexe) de l'impôt sur le revenu, mais une autre interprétation possible est que ce dispositif tend à restreindre la solidarité nationale en faveur des familles aux familles elles-mêmes. Cette interprétation est d'ailleurs confortée par la justification purement budgétaire de la mesure, comme contrepartie du retour à des allocations familiales sans condition de ressources.

Au delà de la seconde part, le plafonnement permet de réintroduire la progressivité au sein des classes de revenus fiscalement équivalents, ainsi que le montre pour quelques

²⁹ Partant de 16 380 francs, le gain budgétaire du passage à 11 000 francs était estimé à 4,1 milliards de francs, contre un milliard s'il avait été fixé à 14 000 francs, ou 7,8 milliards de francs dans l'hypothèse d'un plafond à 8 000 francs.

³⁰ Pour les familles monoparentales, un plafonnement spécifique est appliqué à la seconde part. Pour les revenus de 1998 imposés en 1999 il est fixé à 20 270 francs. Pour les autres demi-parts, le plafond de 11 000 francs est appliqué. Par ailleurs, s'il n'est pas possible d'entrer ici dans le détail du dispositif, on relèvera cependant à titre d'exemple que les personnes invalides bénéficiant d'une demi-part supplémentaire se voient certes appliquer le plafonnement du quotient familial, mais bénéficient d'une réduction d'impôt (5380 francs pour les revenus de 1998 imposés en 1999), celle-ci ne pouvant toutefois excéder le supplément d'impôt mis à leur charge en raison du plafonnement.

configurations familiales, l'exemple illustré par le tableau 6 qui reprend les données du tableau 4.

Tableau 6 : Revenus équivalents (au sens du quotient familial) et impôts associés à un revenu pour une part de 150 000 francs, après plafonnement (barème et législation applicables aux revenus de 1998)

Revenu pour une part	Nombre de parts	Revenus équivalents	Impôt	Taux d'imposition
150 000 F	1	150 000 F	32 063 F	0,21
	2	300 000 F	64 126 F	0,21
	2,5	375 000 F	85 376 F	0,23
	3	450 000 F	106 626 F	0,24
	4	600 000 F	156 086 F	0,26
	5	750 000 F	215 086 F	0,29

L'accentuation de la progressivité n'est toutefois pas illimitée, en raison de l'autoplaonnement du quotient familial. Pour les configurations familiales étudiées, l'écart maximum de taux d'imposition entre le revenu pour une part et le revenu pour 5 parts est de 0,08 comme dans l'exemple illustré par le tableau 6.

Partant du seuil de déclenchement du plafonnement, l'écart de taux s'accroît pour atteindre un maximum de 0,08 pour les revenus équivalents (au sens du quotient familial) et pour les cas-types étudiés. Le point d'inflexion, c'est-à-dire le niveau de revenu pour une part à partir duquel l'écart se résorbe se situe à environ 317 700 francs (revenus de 1998 imposés en 1999). La résorption de l'écart s'effectue ensuite progressivement. Il est ainsi de 0,01 pour les classes de revenus équivalents (au sens du quotient familial) à 1 500 000 francs pour une part et pour les configurations familiales étudiées. Il est vrai que lorsque le revenu imposable tend vers l'infini, l'impôt progressif tend vers l'impôt proportionnel. Quoi qu'il en soit, si l'on confronte ce résultat à l'argumentation employée par Claude Thélot et Michel Villac pour justifier le plafonnement, le "rattrapage" du différentiel entre croissance du "coût" de l'enfant et croissance du niveau de vie ne serait réalisé par ce mécanisme que pour une fraction de la population visée, à l'exclusion des ménages dont les revenus sont les plus élevés³¹.

Quant au seuil de déclenchement du plafonnement, il se répartit pour les configurations familiales étudiées ainsi qu'il est indiqué par le tableau 7.

³¹ Selon les calculs de Thomas PIKETTY sur la répartition du revenu imposable dans la partie la plus haute de l'éventail des revenus, les 0,1% des ménages ayant perçu les revenus les plus élevés (soit 30 585 ménages) ont bénéficié en 1995 d'un revenu imposable moyen de 2 075 102 francs, et au minimum d'un revenu imposable de 1 109 499 francs. Voir, Thomas PIKETTY, "Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996", miméo, Direction de la prévision, 1998, p 29.

Tableau 7 : niveaux de revenu imposable auxquels se déclenche le plafonnement du quotient familial (plafonnement général, législation applicable aux revenus de 1998)

Nombre de parts	Seuil de déclenchement du plafonnement	Taux d'imposition
2,5	313 650 F	0,19
3	334 650 F	0,17
4	376 550 F	0,14
5	434 200 F	0,13

En termes d'équivalence fiscale des revenus imposables, les seuils de déclenchement du plafonnement ne forment pas une classe de revenus fiscalement équivalents. Il découle en outre de ce qui précède que le plafonnement ne constitue pas un mode de transition entre deux mécanismes d'équivalence fiscale des revenus.

Finalement, le plafonnement du quotient familial introduit une rupture dans l'équivalence fiscale des revenus induite par les modalités du calcul de l'impôt. Puisque le plafond est identique pour chaque demi-part supplémentaire au delà de deux, il peut se comprendre comme une forme de compromis entre la conception égalitariste et la conception paritariste. Selon la première, l'impôt brut est calculé à partir des revenus individuels ou sur option à partir de ceux du couple, sans pondération *ex ante*. L'avantage que retire la société de la prise en charge de personnes inactives par les ménages est compensé de manière forfaitaire, soit par la technique de l'abattement, soit par celle du crédit d'impôt. Les montants dont bénéficient ainsi les ménages sont strictement proportionnels au nombre des enfants. Selon la seconde conception, la prise en compte des charges de famille conduit à une pondération *ex ante* du revenu global du foyer fiscal, d'autres mesures spécifiques d'allégement pouvant par ailleurs compenser l'effort particulier accompli par telle ou telle catégorie de ménages.

Dans ce cadre, le plafonnement rompt avec la logique paritariste classique. Mais il se greffe sur le quotient familial de telle sorte qu'il joue comme une forme partielle de crédit d'impôt, mais pas comme un mécanisme d'abattement (cf tableau 7). Les défauts du dispositif mentionnés au début de la présente section ne doivent toutefois pas être oubliés de sorte que finalement le compromis n'est que partiel. En outre, puisque comme nous l'avons montré le calcul de l'impôt sur le revenu doit être rattaché à la notion d'équivalence fiscale des revenus, c'est en fait une rupture avec l'ensemble des mécanismes ainsi employés qui est introduite, ce qui rompt la cohérence du dispositif. C'est la raison pour laquelle la troisième partie de cet article est consacrée à une étude de deux réformes alternatives.

III. - LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET LA POLITIQUE REDISTRIBUTIVE

La diminution du niveau de plafonnement du quotient familial ne peut constituer une solution définitive au débat sur les critères d'équité mis en oeuvre dans le cadre de la "familialisation" de l'impôt sur le revenu pour deux raisons. En premier lieu, comme cela a été rappelé précédemment, rien ne vient justifier ce niveau, hormis les besoins de la

politique budgétaire de sorte que ce niveau apparaît comme éminemment précaire. En second lieu même si elle ne porte que sur une fraction de l'éventail des revenus imposables, la critique du quotient familial fondée sur une comparaison des échelles d'équivalence développée par l'INSEE reste pertinente (cf. tableau 2). Ce sont les raisons pour lesquelles la question d'une réforme assurant la cohérence d'ensemble du dispositif se pose toujours. S'il existe bien deux types de règles fiscales susceptibles de traduire les conceptions alternatives de l'équité familiale horizontale, alors deux types de réformes peuvent être mis en oeuvre. La première catégorie de réforme est dérivée de la conception égalitariste. Une option de cette nature a déjà fait l'objet d'une étude dans la littérature. On se contentera donc dans un premier temps d'en rappeler les grandes lignes et d'examiner les commentaires qu'elle a suscités. Le second type de réforme s'inscrit dans la continuité de l'équivalence fiscale des revenus. La littérature paritariste ayant confondu sous un vocable unique l'ensemble des opérations formant le quotient familial, les possibilités de réformes ont été occultées. La seconde partie de cette dernière section en discutera l'opportunité et examinera différents scénarios de réforme.

A - L'OPTION ÉGALITARISTE

Lorsqu'ils envisagent de réformer le système des aides à la famille, les défenseurs de l'option égalitariste proposent fréquemment la suppression du quotient familial et le transfert des sommes ainsi dégagées vers les prestations familiales dont le niveau serait amélioré. Au plan fiscal, l'imposition séparée (E. Louis et J. de Marcillac, 1980 et 1981) ou l'imposition commune (O. Eckert, 1984) des couples sont rapidement évoquées, sans autre développement concernant la prise en compte des configurations familiales au sein de l'impôt sur le revenu.

Les réformes envisageables inspirées des expériences étrangères permettant de tenir compte des configurations familiales et compatibles avec l'option égalitariste, ont cependant fait l'objet d'un examen approfondi par Michel Glaude³² dont les résultats ont déjà été évoqués précédemment. Deux hypothèses ont plus particulièrement été développées. La première consiste à substituer au quotient familial un système combinant le quotient conjugal et un abattement de revenu pour chaque enfant à charge, dont les modalités de calcul sont basées sur l'actuel mécanisme de détermination du nombre de parts. Dans la seconde hypothèse, le quotient familial est remplacé par un quotient conjugal assorti d'un crédit d'impôt pour chaque enfant à charge, dont le mode de calcul est également calqué sur celui du nombre de parts. Une troisième hypothèse envisageable à partir des travaux de Michel Glaude consiste à combiner un abattement ou un crédit d'impôt pour chaque enfant à charge, à une option entre l'imposition commune ou l'imposition séparée dont il a été rappelé qu'elle suscite chez son auteur des réserves quant à la capacité des contribuables à effectuer des choix fiscaux optimaux.

Si les critiques "égalitaristes" du quotient familial ont elles-mêmes fait l'objet de critiques, celles-ci sont essentiellement de nature méthodologique comme cela a été rappelé précédemment. En d'autres termes, le plus souvent les reproches se sont portés sur les méthodologies employées pour démontrer l'existence d'un biais fiscal engendré par le

³² 1991, *op. cit.*

quotient familial, par référence au revenu disponible des ménages ou *par comparaison avec un dispositif égalitariste*, et non sur celui-ci en tant que tel. Henri Sterdyniak³³ se démarque cependant de cette attitude en proposant d'évaluer les différents dispositifs suggérés par Michel Glaude à partir de plusieurs critères : la logique interne, la stabilité institutionnelle, l'équité horizontale, la parité familiale, la redistribution verticale et l'efficacité économique.

L'appréciation globale portée par Henri Sterdyniak sur les dispositifs proposés par Michel Glaude est au regard de ces critères négative. A l'examen, cette position semble cependant fragile et les critères proposés parfois redondants.

Henri Sterdyniak observe tout d'abord que tous les dispositifs envisagés sont plus généreux que les pratiques étrangères dont ils sont dérivés. Mais l'ampleur de l'effort public, en particulier par l'intermédiaire de la fiscalité directe, est une caractéristique générale du système français d'aide à la famille³⁴. Le problème ne réside cependant pas tant dans la masse des budgets consacrés aux familles que dans leur orientation plus ou moins redistributive par le jeu des diverses mesures mobilisées à cet effet. A cet égard, la "générosité" française en faveur des familles aisées est aussi une caractéristique remarquable³⁵.

En termes d'efficacité, Henri Sterdyniak souligne que les dispositifs envisagés par Michel Glaude conduiraient à accroître la concentration de l'impôt sur le revenu par le jeu de taux marginaux plus élevés, ce qui selon lui serait facteur de désincitations. Il ajoute que le coût de l'enfant en serait accentué.

Il convient tout d'abord de relever que cet argument ne peut en tout état de cause concerner qu'une fraction des ménages, ceux dont les revenus ne sont ni dans le bas, ni dans le haut de l'éventail des revenus. Pour environ 50% des ménages, dont les revenus sont les plus faibles et qui de ce fait n'acquittent actuellement pas d'impôt sur le revenu, une modification du mode de prise en compte des charges de famille n'a en principe pas de conséquences, sauf si elle est associée à une diminution du seuil réel d'imposition. Une telle modification n'est pas évoquée par Michel Glaude, mais la familialisation de la décote conduit nécessairement à poser ce problème sur lequel on reviendra plus loin. Pour les revenus les plus élevés, la transformation du mode de prise en compte des charges de famille n'a qu'un impact marginal si elle n'est pas assortie d'un relèvement des taux du barème. En effet, l'autoplafoonnement du quotient familial revient à dire que, comme dans tout système d'impôt progressif, le taux d'imposition tend vers le taux marginal le plus élevé lorsque l'assiette sur lequel il est calculé (ici le revenu) tend vers l'infini. Il reste bien évidemment la situation des ménages se trouvant dans la partie intermédiaire de l'éventail

³³ 1994, *op. cit.*, p. 418 et s.

³⁴ Voir notamment Pierre STROBEL, "Aides aux familles et redistribution verticale : les apports des recherches comparatives en Europe", *Solidarité santé*, n° 2 et 3, avril-septembre 1998, pp. 31-37.

³⁵ Jeanne FAGNANI et Antoine MATH, "Fiscalité et prestations familiales en Europe : les familles aisées vivant en France sont-elles les plus favorisées ?", *Revue française des affaires sociales*, 52^e année, n° 4, octobre-décembre 1998, pp. 149-167.

des revenus et acquittant effectivement l'impôt. Ainsi que cela a été rappelé précédemment, seule une fraction de la population (environ deux millions de foyers fiscaux) serait selon les calculs de Michel Glaude pénalisée par cette réforme, tandis qu'une autre fraction (environ quatre millions de personnes) y gagnerait. Mais l'amélioration de la redistributivité de l'impôt sur le revenu est très précisément l'objectif visé par Michel Glaude. C'est d'ailleurs ce que reconnaît implicitement Henri Sterdyniak lorsqu'il ajoute que les l'un des principaux défauts des trois dispositifs envisagés est de favoriser les ménages les plus pauvres au détriment des plus riches³⁶.

Quant au caractère plus ou moins désincitatif des taux marginaux élevés, il a fait l'objet de nombreux débats chez les économistes sur lesquels il n'est pas possible de revenir ici. Néanmoins, l'examen critique des travaux dérivés de la courbe de Laffer et du modèle de Canto-Joines et Laffer en a révélé les défaillances théoriques et les faiblesses empiriques³⁷. Plus récemment, les tentatives de refondation de ce modèle autour de l'idée d'effet Laffer pour les hauts revenus ont connu les mêmes déconvenues. Joël Slemrod pour les États-Unis³⁸ et Thomas Piketty pour la France ont ainsi montré que l'on ne peut identifier un effet Laffer des variations des taux marginaux d'imposition sur les plus hauts revenus.

L'évaluation des dispositifs proposés au regard du critère d'équité est réalisée par Henri Sterdyniak à partir de l'idée (paritariste) selon laquelle le coût de l'enfant croissant avec les revenus, il serait inéquitable en termes d'équité horizontale de ne pas tenir compte des variations de niveau de vie enregistrées par les ménages. En d'autres termes, la parité familiale ne serait plus respectée de sorte que les réformes envisagées par Michel Glaude dégraderaient l'équité induite par le quotient familial. Un transfert inéquitable des familles les plus riches vers les plus pauvres en résulterait.

Cette critique revient à opposer à une réforme de nature égalitariste les principes paritaristes classiques en affirmant *a priori* leur supériorité. Les théories modernes, procédurales, de la justice nous ont habitué à l'idée selon laquelle il existe une pluralité de conceptions de l'égalité auxquelles se rattachent des définitions de l'équité³⁹. Or pour choisir entre ces conceptions il ne suffit pas d'affirmer *a priori* la supériorité d'un critère d'équité, il faut aussi s'interroger sur les conditions dans lesquelles se réalise l'égalité. Ceci renvoie directement aux fondements de la taxation des revenus en France et à

³⁶ *op. cit.*, p. 425.

³⁷ Sur le modèle de Canto-Joines et Laffer et la recherche d'une éventuelle courbe de Laffer pour la France on peut notamment se reporter à Bruno THERET et Didier URI, "Pression fiscale limite, prélèvements obligatoires et production marchande : à propos de récentes estimations économétriques d'une courbe de Laffer pour la France", *Economie appliquée*, 1987, n° 1, pp. 115-159 ; Bruno THERET, Didier URI, "La courbe de Laffer dix ans après : un essai de bilan critique", *Revue économique*, Vol. 39, juillet 1988, n° 4, pp. 753-808.

³⁸ Joël SLEMROD, "On the high-income Laffer curve" dans Joël SLEMROD (ed.), "Tax progressivity and income inequality", Cambridge, Cambridge university press, 1994, pp. 177-210 ; Thomas PIKETTY, *op. cit.*

³⁹ Voir par exemple Paul RICOEUR, "Le juste entre le légal et le bon", dans "Lectures 1", Paris, Éditions du Seuil, 1991, pp. 176-195.

l'impossibilité évoquée précédemment de confondre la notion de faculté contributive avec celle de niveau de vie.

Les derniers critères retenus par Henri Sterdyniak touchent à l'économie des dispositifs et à leur stabilité institutionnelle. Outre le fait que les niveaux des abattements ou des crédits d'impôt proposés par Michel Glaude ne sont pas justifiés par des considérations internes mais par l'hypothèse qu'ils "coûteraient" autant que le quotient familial, Henri Sterdyniak avance que ces systèmes seraient extrêmement instables car ils nécessiteraient une rediscussion annuelle pour en assurer l'indexation. A l'appui de cet argument, il fait référence à l'histoire des allocations familiales dont le pouvoir d'achat n'a cessé de se dégrader depuis 1946. Il y oppose le quotient familial qui lui paraît robuste car il se reproduirait automatiquement chaque année.

Contrairement à ce que suppose implicitement Henri Sterdyniak il n'est pas possible d'assimiler les modes d'évolution des dispositions fiscales à celles des prestations familiales. À la différence des pratiques prévalant dans nombre de pays de l'OCDE, la France applique en effet la règle de l'indexation des barèmes fiscaux et des différents seuils qui y sont associés : limites des seuils d'exonération, des seuils de déduction forfaitaire de 10%, d'abattement de 20% etc. C'est donc l'ensemble du système de calcul de l'impôt sur le revenu qui est réévalué chaque année. En d'autres termes, la France ne connaît pas le "fiscal drag" si fréquent dans les pays de l'OCDE ce qui garantit une certaine stabilité de la règle fiscale. C'est en fait à la faveur de réformes plus structurelles, comme par exemple l'instauration du plafonnement du quotient familial qu'évolue la fiscalité française. Or en dépit de sa présence dans le système fiscal depuis la libération, le quotient familial a connu deux réformes en profondeur de l'impôt sur le revenu qui ont permis le passage de l'impôt Caillaux à l'impôt sur le revenu globalisé de 1958⁴⁰. Les conditions de l'application du quotient familial en ont donc été profondément affectées.

Il reste que, comme cela a été montré plus haut, le quotient familial ne peut être isolé des autres dispositions présidant au calcul de l'impôt sur le revenu. La notion d'équivalence fiscale des revenus permet en effet d'en montrer la cohérence (ou les incohérences dans certains cas). Ceci conduit à s'interroger sur le sort de la décote dans le cadre d'une réforme d'inspiration "égalitariste". Ce seuil réel d'imposition est en effet familialisé en le greffant sur le quotient familial. La suppression de celui-ci et son remplacement par un mécanisme d'abattement ou de crédit d'impôt poserait directement la question de sa survivance dans son acception actuelle. Le choix de mécanismes égalitaristes pourrait donc induire une modification en profondeur de l'ensemble des critères d'équité mobilisés pour le calcul de l'impôt sur le revenu et un déplacement des seuils réels d'imposition. Dans l'hypothèse où seul le mode de prise en compte des charges de famille ferait l'objet d'une réforme, il conviendrait d'y adjoindre un autre mécanisme d'abattement ou de crédit d'impôt afin de préserver la définition actuelle de la décote.

B - UN NOUVEAU PARITARISME

⁴⁰ Sur les différentes étapes de cette évolution, voir Jean-Yves NIZET, *op. cit.*

La littérature consacrée au quotient familial tend à englober l'ensemble des opérations le composant sous un vocable unique, ce qui contribue à occulter les possibilités de réforme. En effet, la distinction entre le mécanisme de la division du revenu imposable et le mode de calcul du nombre de parts suggère que, tout en conservant le principe de l'équivalence fiscale des revenus, il doit être possible de réformer le quotient familial. Tout en entraînant la suppression du plafonnement du quotient familial, cette réforme pourrait induire un élargissement de la gamme des instruments fiscaux disponibles et conduire ainsi à considérer différemment la question de la redistribution des revenus.

Préserver au sein de l'impôt sur le revenu le principe de l'équivalence fiscale des revenus est cohérent avec nombre de mécanismes affectant la fiscalité des ménages, et dépendant notamment de l'impôt sur le revenu pour le calcul des seuils de déclenchement ou pour la détermination des allègements accordés à certains redevables. Sans passer en revue l'ensemble de cette fiscalité, on peut citer la taxe d'habitation et la CSG qui comprennent des dispositifs reposant implicitement sur des normes d'équivalence fiscale des revenus proches de la décote et faisant appel au nombre de parts dont bénéficient les contribuables dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Ainsi les limites du revenu fiscal de référence⁴¹ en deçà duquel les personnes de condition modeste peuvent prétendre à des allègements de taxe d'habitation (ou de taxe foncière sur les propriétés bâties) sont calculées en fonction du nombre de parts dont bénéficient ces redevables au titre de l'impôt sur le revenu⁴². Pour la CSG, les personnes non imposables à l'impôt sur le revenu et titulaires de pensions de retraite, de préretraite, d'invalidité ou d'allocations de chômage peuvent bénéficier de dispositifs d'allègement :

- Si leurs revenus de l'avant dernière année ne dépassent pas le revenu maximal fixé pour les allègements de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties au titre de la résidence principale, ils sont exonérés de CSG pour leurs revenus de remplacement.

- S'ils ne remplissent pas cette condition, mais que leur montant d'impôt sur le revenu de l'année précédente est inférieur à 400 F, ils sont passibles sur leurs revenus de remplacement d'une CSG au taux réduit de 3,8%. Dans ce dernier cas, ce sont clairement les mécanismes d'équivalence fiscale mobilisés dans le cadre de l'impôt sur le revenu (quotient familial et décote) qui déterminent le taux de taxation des revenus à la CSG.

Mais il peut également exister une certaine cohérence à préserver l'équivalence fiscale des revenus dans le cadre de l'impôt sur le revenu si l'on considère certains transferts soumis à condition de ressources dans le cadre de la politique de redistribution des revenus. En effet, si les plafonds de ressources utilisés pour les prestations familiales soumises à conditions de ressources ne peuvent être analysés en termes d'équivalence fiscale des

⁴¹ Le revenu fiscal de référence est donné par le montant net des revenus et plus values retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu majoré des revenus soumis au prélèvement libératoire et de certaines charges.

⁴² Dans le cas général, la limite applicable pour les impositions de taxe d'habitation au titre de l'année 1999 était de 43900 francs pour la première part de quotient familial, majoré de 11740 francs pour chaque demi-part supplémentaire.

revenus⁴³, certaines prestations reposent explicitement sur des échelles d'équivalence. Ainsi le calcul de l'allocation différentielle servie dans le cadre du RMI repose sur une échelle d'équivalence implicite proche de l'échelle Hourriez-Olier. Quant aux conditions de ressources exigées des ménages pour bénéficier de la couverture maladie universelle, elle repose également sur une échelle d'équivalence implicite voisine. Le tableau 8 donne ces échelles pour quelques configurations familiales.

Tableau 8 : échelles d'équivalence retenues pour l'application du RMI et de la CMU pour quelques configurations familiales (1999)

Configurations familiales	RMI		CMU	
	Montants	Echelle d'équivalence	Plafonds de ressources	Echelle d'équivalence
Personne seule	2502,3 F	1	3500 F	1
Couple	3753,45 F	1,5	5250 F	1,5
Couple 1 enfant	4504,14 F	1,8	6300 F	1,8
Couple 2 enfants	5254,83 F	2,1	7700 F	2,2
Couple 3 enfants	6255,75 F	2,5	9100 F	2,6
Couple 4 enfants	7256,67 F	2,9	10500 F	3

On remarque que si le RMI admet l'"effet troisième enfant" présent dans l'échelle d'équivalence implicite du quotient familial, les échelles d'équivalence implicites contenues dans le RMI et dans la CMU sont nettement moins généreuses que le dispositif fiscal. Une réforme du mode de calcul du nombre de parts semblerait donc cohérente avec les dispositions admises dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Mais une réforme du mode de calcul du nombre de parts pourrait aussi permettre l'adjonction d'un nouvel instrument fiscal assurant la prise en compte de l'âge des enfants. En effet l'âge constitue un facteur de renchérissement du coût de l'enfant par ailleurs déjà pris en compte dans certaines prestations familiales (APJE, aides à la scolarité, majorations d'âge des allocations familiales)⁴⁴. Or dans le dispositif fiscal concernant le calcul de l'impôt sur le revenu, l'âge des enfants n'intervient pour l'essentiel que par deux dispositifs : l'âge limite en deçà duquel les enfants peuvent être considérés comme à charge, et indirectement à travers la réduction d'impôt accordée pour frais de scolarisation des enfants à charge. Une mesure de nature générale pourrait consister à moduler le calcul du nombre de parts auquel peuvent prétendre les ménages en fonction de l'âge des enfants.

Pour illustrer quelles pourraient être les conséquences d'une modification du calcul du nombre de parts, deux types de scénarios ont été simulés⁴⁵ en prenant pour base le barème de l'impôt sur le revenu pour l'imposition des revenus de 1998 en 1999. Ces scénarios conservent le mécanisme de la décote selon les dispositions retenues pour les revenus taxés en 1999, mais excluent le plafonnement du quotient familial.

⁴³ Jean-Marie MONNIER, "Normes d'équité fiscale et quotient familial", *op. cit.* p. 289 et s.

⁴⁴ Voir notamment Jean-Marc AUBERT "Les transferts en faveur des familles, une approche par cas-types", *Solidarité santé*, n° 2 et 3, avril-septembre 1998, pp. 39-51.

⁴⁵ D'autres scénarios sont envisageables, par exemple une règle d'attribution des parts fondée sur l'échelle d'Oxford simplifiée (tableau 1).

1. Le premier scénario (dit scénario 1 dans les lignes qui suivent) est dérivé de l'échelle Hourriez-Olier et donne le mode de calcul suivant du nombre de parts :

- le premier adulte vaut 1 ;
- le second adulte vaut 0,5 ;
- chaque enfant vaut 0,3 s'il a moins de 14 ans ou 0,5 s'il a plus de 14 ans.

2. Le second scénario (dit scénario 2 dans les lignes qui suivent) est dérivé de l'actuel calcul du nombre de parts, mais aucune majoration n'est accordée pour les enfants supplémentaires au-delà de deux. Par ailleurs une modulation en fonction de l'âge des enfants est introduite :

- le premier adulte vaut 1 ;
- le second adulte vaut 1 ;
- chaque enfant vaut 0,5 s'il a moins de 14 ans ou 0,8 s'il a plus de 14 ans

3. Les solutions obtenues avec ces deux scénarios sont comparées aux résultats issus de l'application du quotient familial seul, puis de l'actuel dispositif, c'est-à-dire y compris la décote et le plafonnement du quotient familial.

Le tableau 9 donne le nombre de parts auxquels peuvent prétendre les ménages pour quelques configurations familiales dans la situation actuelle et pour chacun des deux scénarios envisagés.

Tableau 9 : parts de quotient familial pour quelques configurations familiales dans 3 hypothèses

Configurations familiales	Situation actuelle	Scénario 1	Scénario 2
(1) Célibataire	1	1	1
(2) Couple marié sans enfant	2	1,5	2
(3) Couple marié 1 enfant < 14 ans	2,5	1,8	2,5
(4) Couple marié 1 enfant > 14 ans	2,5	2	2,8
(5) Couple marié 2 enfants < 14 ans	3	2,1	3
(6) Couple marié 2 enfants > 14 ans	3	2,5	3,6
(7) Couple marié 2 enfants dont 1 > 14 ans	3	2,3	3,3
(8) Couple marié 3 enfants < 14 ans	4	2,4	3,5
(9) Couple marié 3 enfants > 14 ans	4	3	4,4
(10) Couple marié 3 enfants dont 1 > 14 ans	4	2,6	3,8
(11) Couple marié 4 enfants < 14 ans	5	2,7	4
(12) Couple marié 4 enfants > 14 ans	5	3,5	5,2
(13) Couple marié 4 enfants dont 1 > 14 ans	5	2,9	4,3

Sur cette base, l'impact redistributif d'une modification du mode de calcul du nombre de parts peut être évalué dans le prolongement des sections précédentes, en calculant les taux d'imposition correspondant à des classes de revenus fiscalement équivalents au sens du quotient familial. Pour ce faire, deux classes servent ici d'illustration, celles qui figurent dans les tableaux 5 (revenus équivalents à un revenu pour une part de 35 000 francs) et 6 (revenus équivalents à un revenu pour une part de 150 000 francs). Quatre hypothèses sont envisagées pour chacune des configurations familiales mentionnées dans le tableau 9 : le quotient familial seul, la situation actuelle (quotient familial corrigé de la décote et du plafonnement), le scénario 1 et le scénario 2. Les taux d'imposition issus de l'application de ces hypothèses pour chacune des classes de revenus équivalents considérées sont donnés dans les graphiques 1 et 2.

Graphique 1 : Taux d'imposition donnés par l'application de 4 hypothèses à la classe de revenus équivalents à un revenu pour une part de 35 000 francs au sens du quotient familial

Ici Graphique 1

Graphique 2 : taux d'imposition donnés par l'application de 4 hypothèses à la classe de revenus équivalents à un revenu pour une part de 150 000 francs au sens du quotient familial

Ici Graphique 2

Ces deux simulations, certes limitées, illustrent quel peut être l'impact d'une simple variation du mode de calcul des parts de quotient familial à barème inchangé. Certains aspects doivent être soulignés :

- La prise en compte de l'âge des enfants par une mesure générale intégrée au quotient familial provoque une modulation non négligeable des taux d'imposition. Cette modulation est importante surtout dans le bas de l'éventail des revenus imposables en raison de la présence de la décote.

- Pour des configurations familiales données, une diminution (même faible) du nombre de parts attribuées aux ménages en raison d'un changement du mode de calcul provoque une élévation des taux d'imposition. Cette augmentation est relativement faible dans le haut de l'éventail des revenus imposables en raison de l'autoplafoffnement du quotient familial. À l'inverse, elle est très forte dans le bas de l'éventail des revenus imposables en raison de la modification du jeu de la décote induite par le changement de mode de calcul du nombre de parts.

- Selon que l'on augmente ou que l'on diminue le nombre de parts obtenues avec une configuration familiale donnée, le seuil réel d'imposition engendré par la décote (et le seuil de mise en recouvrement) s'élève ou s'abaisse. Si l'on admet la critique occasionnée par les travaux de l'INSEE selon laquelle l'échelle implicite du quotient familial favorise les familles nombreuses (par rapport à l'échelle Hourriez-Olier), alors il apparaît que l'actuel quotient familial "tire vers le haut" les limites de la décote, c'est-à-dire le seuil réel d'imposition. Le tableau 10 donne les taux d'imposition dans les deux scénarios simulés au niveau du seuil réel d'imposition⁴⁶ appliqué dans le cadre de la taxation des revenus en 1999 (revenus de 1998).

Tableau 10 : taux d'imposition dans les deux scénarios simulés au niveau du seuil réel d'imposition pour les revenus taxés en 1999 pour quelques configurations familiales

Configurations familiales	Seuil réel d'imposition (1999)	Scénario 1	Scénario 2
(1) Célibataire	43 858 F	0	0
(2) Couple marié sans enfant	69 958 F	0,045	0
(3) Couple marié 1 enfant < 14 ans	83 008 F	0,046	0
(4) Couple marié 1 enfant > 14 ans	83 008 F	0,038	0
(5) Couple marié 2 enfants < 14 ans	96 058 F	0,045	0
(6) Couple marié 2 enfants > 14 ans	96 058 F	0,033	0
(7) Couple marié 2 enfants dont 1 > 14 ans	96 058 F	0,039	0
(8) Couple marié 3 enfants < 14 ans	122 158 F	0,051	0,026
(9) Couple marié 3 enfants > 14 ans	122 058 F	0,038	0
(10) Couple marié 3 enfants dont 1 > 14 ans	122 058 F	0,047	0,012
(11) Couple marié 4 enfants < 14 ans	148 258 F	0,064	0,031
(12) Couple marié 4 enfants > 14 ans	148 258 F	0,04	0
(13) Couple marié 4 enfants dont 1 > 14 ans	148 258 F	0,051	0,026

⁴⁶ Qui tient compte de la décote et du seuil de mise en recouvrement de 400 francs.

- En transformant les conditions d'application de la décote, une modification du mode de calcul du nombre de parts affecte également les prélèvements accolés à l'impôt sur le revenu. En particulier, dans le cas de la CSG cette réforme provoquerait un déplacement du seuil d'exonération des revenus de remplacement ainsi que de la tranche de revenu dans laquelle s'applique le taux de 3,8%.

IV. - CONCLUSION

En abaissant le niveau du plafonnement du quotient familial, le loi de finances pour 1999 répond apparemment aux critiques suscitées par la temporaire mise sous condition de ressources des allocations familiales. Le plafonnement lui-même peut apparaître comme une forme de compromis entre les deux conceptions de l'équité familiale horizontale. Il n'est cependant pas exempt de toute critique comme cela a été montré dans la section 2. La question de la réforme de l'impôt sur le revenu reste donc d'actualité.

Mais cette question est également actuelle en raison des critiques récurrentes adressées au système de prélèvement sur les ménages. Outre l'importance du nombre de ménages n'acquittant pas d'impôt sur le revenu (plus de 50% des foyers fiscaux), le caractère faiblement progressif et donc peu redistributif de ce système est souligné.

Le présent article montre que s'agissant de l'impôt sur le revenu, deux voies de réforme existent. La première consiste à modifier le cadre de référence de l'impôt lui-même, du point de vue des conceptions de l'équité horizontale mobilisées. La seconde s'inscrit en cohérence avec le cadre existant ce qui en facilite peut-être l'application. Toutefois, quelle que soit la solution retenue, l'impact redistributif est important. C'est en particulier le cas dans le bas de l'éventail des revenus où se poserait la question du seuil réel d'imposition. Par voie de conséquence, une réforme de ce type conduirait également à s'interroger sur les conditions d'application des autres prélèvements directs accolés à l'impôt sur le revenu, notamment la taxe d'habitation et la CSG. Finalement, différentes combinaisons peuvent être envisagées, compte tenu du profil redistributif actuel de ces divers prélèvements. En effet, de même que l'impôt sur le revenu pourrait être modifié en transformant le mode de calcul des classes de revenus fiscalement équivalents et en enrichissant la gamme des instruments fiscaux disponibles en tenant compte structurellement de l'âge des enfants, le profil redistributif de la CSG pourrait être modifié sans bouleverser profondément le dispositif en vigueur. La simple adjonction d'un abattement à la base pourrait la rendre progressive.

BIBLIOGRAPHIE

- ATKINSON A., BOURGUIGNON F. et CHIAPPORI P.-A. (1988a) : "What do we learn about tax reform from international comparison ? France and Britain", *European economic review*, Vol. 32, pp. 343-352.
- ATKINSON A., BOURGUIGNON F. et CHIAPPORI P.-A. (1988b) : "Fiscalité et transferts : une comparaison franco-britannique", *Annales d'économie et de statistique*, n° 11, pp. 117-140.
- ATKINSON A., RAINWATER L. et SMEEDING T. (1995) : *La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- AUBERT J.-M. (1998) : "Les transferts en faveur des familles, une approche par cas-types", *Solidarité santé*, n° 2 et 3, avril-septembre, pp. 39-51.
- CALOT G. (1980) : "Réflexions sur la prise en compte du nombre des enfants dans la législation familiale et fiscale", *Revue économique*, n° 6, novembre, pp. 1211-1259.
- CALOT G. (1986) : "Impôt direct et famille", *Revue française de finances publiques*, n° 14, p. 39.
- CONCIALDI P. (1991) : "Comment évaluer la progressivité des prélèvements obligatoires ?", XIV^e journées de l'Association d'économie sociale, *Méthode de l'évaluation des politiques sociales*, Lille, 15 et 16 septembre, miméo.
- CONSEIL DES IMPOTS (1991) : *L'impôt sur le revenu*, Onzième rapport au Président de la République, Paris, Journal officiel de la République française.
- DELORME H. (1965) : *L'impôt à l'époque du capitalisme monopoliste d'État*, Paris, Éditions sociales.
- ECKERT O. (1984) : "Prestations familiales, fiscalité et redistribution", *Revue française des affaires sociales*, 38^e année, juin, pp. 127-149.
- FAGNANI J. et MATH A. (1998) : "Fiscalité et prestations familiales en Europe : les familles aisées vivant en France sont-elles les plus favorisées ?", *Revue française des affaires sociales*, 52^e année, n° 4, octobre-décembre, pp. 149-167.
- GLAUDE M. (1991) : "L'originalité du système du quotient familial", *Economie et statistique*, novembre, n° 248, pp. 51-67.
- GLAUDE M. et MOUTARDIER M. (1991) : "Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989", *Economie et statistique*, novembre, n° 248, pp. 33-49.
- HOURRIEZ J.-M., OLIER L. (1997) : "Niveau de vie et taille du ménage : estimation d'une échelle d'équivalence", *Economie et statistique*, août à octobre, n° 308/309/310, pp. 65-94.
- INSEE (1997) : "Revenus et patrimoines des ménages-Édition 1997", *Synthèses*, n° 11, septembre.
- LAROQUE P. (1985) : *La politique familiale en France depuis 1945*, Rapport pour le Commissariat général au plan, Paris, La documentation française.
- LOUIS E. et de MARCILLAC J. (1980) : "Les aides financières aux familles : un édifice à reconstruire", *Projet*, n° 144, avril, pp. 468-487.
- LOUIS E. et de MARCILLAC J. (1981) : "Incohérent et injuste, le système des aides financières aux familles a besoin d'être totalement réformé", *Droit social*, n° 1, janvier, pp. 113-123.
- MONNIER J.-M. (1996) : "Les conséquences de la taxation des allocations familiales à l'impôt sur le revenu", *Droit social*, n° 11, novembre, pp. 906-912.
- MONNIER J.-M. (1998) : *Les prélèvements obligatoires*, Paris, Economica.
- MONNIER J.-M. (1999) : "Normes d'équité fiscale et quotient familial", dans MONNIER J.-

- M. (ed.), *Dynamiques économiques de l'équité*, Paris, Économica, pp. 273-295.
- NIZET J.-Y. (1991) : *Fiscalité, économie et politique*, Paris, LGDJ.
- PIKETTY T. (1998) : "Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996", miméo, Direction de la prévision.
- RICOEUR P. (1991) : "Le juste entre le légal et le bon", dans *Lectures 1*, Paris, Éditions du Seuil, pp. 176-195.
- SAUVY A. (1975) : *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Tome 4, Paris, Fayard.
- SLEMROD J. (1994) : "On the high-income Laffer curve" dans Joël SLEMROD (ed.), *Tax progressivity and income inequality*, Cambridge, Cambridge university press, pp. 177-210.
- STERDYNIAK H. (1994) : "Pour défendre le quotient familial", dans MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale Vol. 1 Rencontres d'Oxford*, Paris, Imprimerie nationale, pp. 401-440.
- STROBEL P. (1998) : "Aides aux familles et redistribution verticale : les apports des recherches comparatives en Europe", *Solidarité santé*, n° 2 et 3, avril-septembre, pp. 31-37.
- THÉLOT C. et VILLAC M. (1998) : *Politique familiale, bilan et perspective*, Rapport à la Ministre de l'emploi et de la solidarité et au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris, La documentation française.
- THERET B. et URI D. (1987) : "Pression fiscale limite, prélèvements obligatoires et production marchande : à propos de récentes estimations économétriques d'une courbe de Laffer pour la France", *Economie appliquée*, n° 1, pp. 115-159.
- THERET B., URI D. (1988) : "La courbe de Laffer dix ans après : un essai de bilan critique", *Revue économique*, Vol. 39, juillet, n° 4, pp. 753-808.